

Om rettsfastsettende vedtak, semjedom og rettskraft i jordskifteprosessen

Fagfellevurdert artikkel

Av førsteamanuensis dr.juris Øyvind Ravna

Jordskifterettene fatter en rekke materielle avgjørelser uten at det nødvendigvis foreligger rettstvist. Disse kan deles inn i to hovedgrupper, hvor den ene nyttes for å fastsette gjeldende rett, mens den andre nyttes for å regulere og endre retts- og eiendomsforhold. I 1998 ble det vedtatt en lovendring som siktet mot å formalisere slike avgjørelser, bl.a. for å sikre forsvarlig saksbehandling og rettskraftvirkning, hvor bl.a. formen *rettsfastsettende vedtak* ble innført. I utkast til ny jordskiftelov er slike vedtak benevnt som *semjedom*. I denne teksten blir det kort redegjort for gjeldende og foreslåtte prosessuelle regler for rettsfastsettende ikke-omtvistede avgjørelser ved jordskifterettene, samtidig som rettskraftvirkningene av slike avgjørelser drøftes.

ØYVIND RAVNA er født i 1961. Han er jordskifte kandidat fra Norges Landbruks-høgskole (1987) og dr.juris fra Universitetet i Tromsø (2008). Han er førsteamanuensis og postdoctor ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Tromsø, hvor han bl.a. arbeider med prosjektet Tingsrett i Sápmi.

1 BAKGRUNN OG TEMA¹⁾

Jordskifteprosessen er i likhet med skjønn en sivil spesialprosess. Den er motivert ut fra å skape mer tjenlige eiendomsforhold, jf. jordskifteloven § 1 første ledd,²⁾ eller ut fra å klarlegge og beskrive eiendoms- og bruksrettsgrenser, jf. jskl. §§ 88 og 88 a, begge første ledd. Dette innebærer at jordskifterettene ofte fatter materielle avgjørelser av stor betydning for partene. Disse avgjørelsene kan deles i to hovedgrupper; de *rettsfastsettende* og de *regulerende*. De rettsfastsettende er i hovedsak et resultat av klarleggingsprosessene i medhold av jskl. §§ 88 og 88 a (eller § 16) og fastsetter gjeldende rett, mens de regulerende er mer tradisjonelle jordskifteavgjørelser. I mange slike

- 1) Takk til jordskifteoverdommer Magne Reiten og stipendiat Stian Ørbeck Sørheim for nyttige merknader.
- 2) Lov 21. desember 1979 nr. 77 om jordskifte o.a. (jordskifteloven – jskl.).

saker foreligger det nødvendigvis ikke rettstvist, noe som betyr at saken ikke kan avgjøres ved dom.³⁾

Da jordskifteoven trådte i kraft i 1980 ble tvistemålslovens regler om rettslige avgjørelser gjort gjeldende i jordskifteprosessen,⁴⁾ jf. daværende jskl. § 97 bokstav a. Det innebar at de ikke-omtvistede rettsfastsettende avgjørelser havnet i kategorien «formløse beslutninger». Selv om slike avgjørelser i realiteten ville oppnå rettskraft når ankefristen var ute,⁵⁾ var partene ikke sikret at saken ble tilstrekkelig opplyst og forberedt før vedtak ble fattet. Eksempelvis ble det kun stilt krav om kontradiksjon i ett tilfelle; når skifteplaner skulle vedtas, jf. jskl. § 20 første ledd, og krav om begrunnelse i to tilfeller.⁶⁾

Temaet for denne artikkelen er å redegjøre for gjeldende og foreslåtte regler for å fastsette ikke-omtvistede rettslige spørsmål ved jordskifterettene, hvor rettskraftvirkningene av slike avgjørelser drøftes særskilt.

2 1998-LOVREVISJONEN

Motivert ut fra et behov om at materielle ikke-omtvistede spørsmål måtte bli tilstrekkelig sikret, opplyst og forberedt gjennom kontradiksjon,⁷⁾ foreslo Landbruksdepartementet i et høringsnotat av 29. januar 1997 å innføre *vedtak* som en fjerde avgjørelsesform i jordskifteprosessen.⁸⁾ I begrunnelsen for dette ble det bl.a. pekt på at jordskifteretten har kompetanse til å fastlegge eksistensen og omfanget av rettigheter, f.eks. hvor grenser går, der dette framstår som uklart for partene, selv om det ikke foreligger tvist. Det kunne her være rettslige spørsmål partene trengte hjelp til å greie ut, men det kunne også være spørsmål av teknisk og landmålingsmessig art:

«I slike høve vil det ikkje vere tenleg med rettsforlik, ettersom partane i desse sakene ikkje vil ha eit heilt avklårt forhold til kva dei sjølv meiner ... [og] ansvaret for jordskifteretten sine faglige vurderinger [vil] bli lagt på partene.»⁹⁾

- 3) Se jskl. § 17 og lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven – tvl.) § 19-1 (1).
- 4) Lov 13. august 1915 nr. 6 om rettergangsmåten i tvistemål (tvistemålsloven - tvml.) kapittel 12.
- 5) Slik Torgeir Austenå og Sverre Øvestedal, *Jordskifteoven med kommentarar*, 2. utg., Oslo 1994 s. 92.
- 6) Se jskl. § 14 første ledd og § 20 annet ledd, som ikke gjaldt fastsettelse av gjeldende rett.
- 7) Ot.prp. nr. 57 (1997–98) Om lov om revisjon av lov 21. desember 1979 nr. 77 om jordskifte o.a. og endringer i einskilde andre lover s. 71 sp. 1.
- 8) Ot.prp. nr. 57 (1997–98) s. 15 sp. 2 (i tillegg til tvistemålslovens avgjørelsesformer, dom, kjennelse og formløse beslutninger, som var gjort gjeldene i jordskifteprosessen, jf. daværende jskl. § 97).
- 9) Ot.prp. nr. 57 (1997–98) s. 67 sp. 1.

Samme sted ble det også påpekt at rettsforlik som hovedregel ikke kan ankes eller kreves gjenopptatt:

«Dersom disse 'klårgjeringane' frå jordskifteretten si side skal få rettskraft, bør det vere ein føresetnad at avgjerda får både ei form og ei grunngeving som gjer at ho seinare kan takast opp att dersom det skulle vise seg at det har skjedd ein feil.»

I lovendringen (nr. 84/1998)¹⁰ ble det bestemt at formen *vedtak* skulle nyttas for materielle avgjørelser hvor det ikke avsies dom eller det oppnås enighet gjennom rettsforlik. Navnlig gjelder det «når retten skal ta avgjerd som gjeld grenser, rettar eller plikter for ein eller fleire partar», jf. jskl. § 17 a første ledd.

Avgjørelsesformen er delt inn i to hovedgrupper. Det er *regulerende vedtak* som endrer eiendoms- eller retts situasjonen og *rettsfastsettende vedtak* som fastslår hva som er gjeldende rett.¹¹ I tillegg er det også såkalte verdsettende vedtak. Kort sagt kan det sies at de regulerende vedtakene (og verdsettende) nyttas for å fastlegge tradisjonelle jordskifteavgjørelser. De brukes eksempelvis når eiendomsgrenser skal reguleres, eiendommer omarronderes (utformes på nytt) og når bruksordningsregler skal vedtas.¹²

Rettsfastsettende vedtak nyttas derimot for å fastsette gjeldende rett, altså for å avgjøre spørsmål som, om det forelå tvist, kunne vært brakt inn for de alminnelige domstolene. Eksempler på slike vedtak er fastsetting av eiendomsgrense hvor det foreligger usikkerhet, men ikke tvist. Likeledes kan formen nyttas for å slå fast om en retting eksisterer eller ikke, eventuelt også hvor omfattende den er.¹³ Er spørsmålet omtvistet, skal det avgjøres ved dom, jf. jskl. § 17 første og annet ledd.

Vedtaksformenes forskjellige karakter innebærer at kontradiksjons- og ankereglene er utformet forskjellig, hvor regulerende og verdsettende vedtak skal meddeles partene med to ukers merknadsfrist, jf. jskl. § 17 a annet ledd.

For rettsfastsettende vedtak, som i vår sammenheng er av størst interesse, ble det gitt regler for kontradiksjon i tredje ledd (nå tredje til femte ledd, jf. lov nr. 78/2001).¹⁴

10) Lov 18. desember 1998 nr. 84 om endringar i lov av 21. desember 1979 nr. 77 om jordskifte o.a. og endringar i enskilde andre lovar.

11) Ot.prp. nr. 57 (1997–1998) s. 66 sp. 1 og 2.

12) Et typisk regulerende vedtak er fastsetting av skifteplan (om eksempelvis arealbytte) etter jskl. § 20 annet ledd, som innebærer at eiendoms- og rettsforhold reguleres og endres. Verdsetting, som er en del av jordskifteprosessen, jf. jskl. § 19 annet ledd, sikres gjennom verdsettende vedtak.

13) Se Ot.prp. nr. 57 (1997–1998) s. 75–77.

14) Lov 15. juni 2001 nr. 78 om endringar i lov av 21. desember 1979 nr. 77 om jordskifte o.a. og i enskilde andre lovar.

Slikt vedtak skal fattes så snart som råd etter at partene har fått anledning til å uttale seg, jf. jskl. § 17 a tredje ledd. Rettsfastsettende vedtak basert på enighet skal forkynnes partene med en frist til å si fra om det inneholder feil eller misforståelser eller om det likevel ikke er enighet, jf. § 17 a fjerde ledd. Femte ledd inneholder en forenklet behandling. Gjennom lovendringen ble det således sikret at rettsspørsmål som ikke blir avgjort som dom, blir tilstrekkelig opplyst og forberedt med betryggende kontradiksjon.

Som følge av jordskifteprosessens tosporede rettsmiddelordning har lovendringen samtidig skapt visse prosessuelle problemer. Det kan her pekes på at det har oppstått en uryddig situasjon som følge av at regulerende og verdsettende vedtak kan ankes til jordskifteoverretten, mens rettsfastsettende vedtak kan ankes til lagmannsretten, samtidig som det i en del tilfeller kan være tvil om et vedtak er rettsfastsettende eller regulerende. Ved flere anledninger har ankeparter valgt feil rettsmiddelininstans med resultat at de har mistet muligheten til toinstans prøving, se Rt. 2010 s. 1038, Rt. 2000 s. 1162 samt flere underrettsavgjørelser.¹⁵⁾

3 RETTSKRAFTSVIRKNINGEN

Av forarbeidene framgår det at det er ment at vedtak vil oppnå rettskraft «som for ein dom».¹⁶⁾ Dette kom også til uttrykk ved at jskl. § 17 b annet ledd viste til at tvistemålsloven kap. 12 om rettslige avgjørelser (med unntak av §§ 152 og 154) ble gjort gjeldende for vedtak. Tross lovgivers klare formodning om at vedtak får rettskraft som en dom, kan det likevel være noe usikkerhet om dette siktemålet er oppnådd. Det kan ha sin bakgrunn i en ordlydsendring i jskl. § 17 b annet ledd etter at endringslov nr. 3/2007 trådte i kraft, hvor det kun er vist til at tvisteloven kap. 19 I–III, og ikke til rettskraftsbestemmelsen i del V, er gjort gjeldende for vedtak.

Det kan også ha sin bakgrunn i en oppfatning om at vedtak etter jskl. § 17 a ikke fattes som ledd i utøvelse av domsmyndighet, men heller som utøvelse av forvaltningsmyndighet.¹⁷⁾ Utøvelse av domsmyndighet er et vilkår for å oppnå rettskraftvirkning.¹⁸⁾ Videre kan det vises til at Justisdepartementet i forarbeidene til tvisteloven

15) Nærmere om dette i Øyvind Ravna, «Avgjørelsesformer i jordskifteprosessen – med vekt på lovrevisjonen av 1998 og noen utilsiktede virkninger», *Kart og Plan* (65) 2005 s. 87–97.

16) Ot.prp. nr. 57 (1997–98) s. 75 sp. 1 og s. 133 sp. 1 hvor det i merknad til § 17 a vises til at vedtak skal ha en slutning: «Det som skal vere med i slutninga er det som skal vere rettskraftig avgjort, på samme måte som for ein dom».

17) Se NOU 1999: 22 Domstolene i første instans s. 58 sp. 1 og 2.

18) Se Jens Edvin A. Skoghøy, *Tvistemål*, 2. utg., Oslo 2001 s. 787, som uttaler at det er «et vilkår for at avgjørelsen skal ha rettskraftvirkninger, at den er truffet som et ledd i utøvelse av domsmyndighet».

uttalte at den materielle rettskraftsvirkningen ikke burde lovfestes, men avgjøres av rettspraksis.¹⁹⁾

Jeg finner imidlertid ikke grunn til å problematisere dette nærmere all den stund det er lovgivers formodning at slike avgjørelser skal ha rettskraftvirkning. Slik er det også oppfattet av *Tvistemålsutvalget*, som viser til at foruten dommer og rettsforlik, har jordskifteprosessen en egen form for materielle realitetsavgjørelser som kalles rettsfastsettende vedtak: «Også slike vedtak må anses å ha rettskraftvirkning på linje med dommer og rettsforlik.»²⁰⁾

Rettsmiddelet mot rettsfastsettende vedtak er, som for dom etter § 17, anke til lagmannsrett og ikke til jordskifteoverrett. Det er begrunnet i at «det vil vere ein glidande overgang mellom rettsuvisse og tvist, og at det vil kunne være tilfelle der det skjuler seg ein reell tvist bakom ei tilsynelatande uvisse».²¹⁾ Etter mitt skjønn er også det av betydning for å vurdere om rettsfastsettende vedtak fattes som utøvelse av domsmyndighet.

Etter dette kan det spørres om ordlysendringen i jskl. § 17 b annet ledd i 2007 var tilsiktet. Av forarbeidene framgår det at så *ikke* er tilfelle, da målsettingen var å erstatte tidligere henvisninger til tvistemålsloven kap. 12 med «de tilsvarende bestemmelser i tvisteloven».²²⁾ Videre kan man merke seg at jskl. § 97 første ledd, som ble oppdatert i samme lovendring, viser til at hele kap. 19 «i tvisteloven gjeld i jordskifte-, rettsutgreiingssaker og grenseangssaker ... på tilsvarende måte så langt dei høver», noe som *er* tilsiktet.²³⁾ Den innflokke henvisningsmåten bidrar uansett til å komplisere regelforståelsen.

4 UTKAST TIL NY JORDSKIFTELOV: SEMJEDOM OG JORDSKIFTEAVGJERD

Den 21. august 2009 fremla en arbeidsgruppe oppnevnt av Landbruks- og matdepartementet et høringsutkast til en ny jordskiftelov.²⁴⁾ Selv om avgjørelsesformene blir

19) Se Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) Om lov om mekling og rettergang i sivile saker (tvisteloven) s. 259 sp. 2. Dette er bakgrunnen for at tvl. §§ 19-14 og 19-15 ikke sier hvilke avgjørelser som har rettskraft, se f.eks. Jens Edvin A. Skoghøy, «Avvisningskjennelsers materielle rettskraft i norsk rett» i Annette Møller-Sørensen og Anette Storgaard (red.) *Jurist uden omsvøb. Festskrift til Gorm Toftegaard Nielsen*, København 2007 s. 523–539.

20) NOU 2001: 32 Rett på sak, bind A s. 404 sp. 2. Se også Anne Robberstad, *Rettskraft*, Bergen 2006 s. 213 som peker på at jskl. § 17 b annet ledd viser til tvml. § 163, og at rettskraftsspørsmål dermed løses etter de vanlige reglene.

21) Ot.prp. nr. 57 (1997–98) s. 80 sp. 1 og 2.

22) Ot.prp. nr. 74 (2005–2006) Om lov om endringer i tvisteloven (endringer i straffeprosessloven og andre lover) s. 82 sp. 1.

23) Se Op. cit. s. 85 sp. 2.

24) Se Høringsnotat om ny jordskiftelov (21. aug. 2009) på [www.regjeringen.no/pages/2238105/Hoyringsnotat_ny_jordskiftelov_180909.pdf\(20.01.11\)](http://www.regjeringen.no/pages/2238105/Hoyringsnotat_ny_jordskiftelov_180909.pdf(20.01.11)).

videreført i lovutkastet § 6-19, blir det ryddet opp i begrepsbruken, noe som både bidrar til å avklare hvilke avgjørelsesformer retten gjør bruk av,²⁵⁾ og til å avklare spørsmålet om rettskraftsvirkningene. I utkastets § 6-19 tredje ledd videreføres rettsfastsettende vedtak under navnet *semjedom*, mens regulerende vedtak i neste ledd omdøpes til det mer dekkende *jordskifteavgjerd*.²⁶⁾

Av høringsnotatet framgår det at arbeidsgruppa har vurdert om man kunne bruke *dom* som avgjørelsesform uavhengig av om det er tvist eller ikke, altså som eneste avgjørelsesform der jordskifteretten avgjør rettslige spørsmål med bindende virkning, bl.a. ut fra at det kan hevdes at avgjørelsen vil omhandle de samme rettslige spørsmålene enten det er tvist eller ikke.²⁷⁾ Denne løsningen ble likevel ikke valgt da begrepet *dom*

«ikkje [er] særleg treffande for dei tilfella der ting kan vere uklare, men der det ikkje er tvist. Dette kan vere fordi partane ikkje har noko bestemt oppfatning av rettsforholda, eller at dei ikkje ønskjer å tilspisse saka. Det blir då ikkje så naturleg å bruke omgrepet *dom*».²⁸⁾

Arbeidsgruppa har derfor samme sted foreslått at begrepet *semjedom* innføres til erstatning for rettsfastsettende vedtak. Dette gjøres for

«å understreke at ein har å gjere med ei endeleg og bindande avgjerd av ein domstol, ikkje eit forvaltningsorgan, i rettslege spørsmål som ikkje er omtvista, men som er meint å skulle ha dei same rettsverknadene som dei ein dom elles har. Omgrepet '*semjedom*' blir med dette eit omgrep som er spesielt for enkelte av jordskifteretten sine avgjerder».

Arbeidsgruppa understreker vidare (på samme side) at endringen er uproblematisk «i og med at det er ei vidareføring av gjeldande ordning med '*rettsfastsettende vedtak*'». Det heter vidare at «[j]ordskifteretten er også ein særdomstol der det er heilt vanleg at ein avgjer rettslege spørsmål med bindande verknad for partar som ikkje er i tvist, men som er usikre og ikkje har lagt ned klare påstandar».

25) For øvrig vil ikke dette være like presterende som tidligere da arbeidsgruppa også foreslår at lagmannsrettene skal være ankeinstanser for alle jordskifteavgjørelsene, jf. lovutkastets § 8-1 annet ledd.

26) Kontradiksjonsreglene for *semjedom* finnes nå i lovutkastet § 4-4.

27) Til sammenlikning er det også i alminnelig sivilprosess en viss adgang til å avgjøre krav det er enighet om ved *dom*, jf. tvl. § 9-7.

28) Høringsnotat om ny jordskiftelov s. 103.

5 AVSLUTNING

De foreslåtte lovendringene innebærer bl.a. en klargjøring av avgjørelsesformene, herunder også at det ikke lenger vil være mulig å velge feil rettsmiddelinstans for avgjørelser fattet av jordskifteretten. Lovendringsforslagene innebærer videre at den tvil som eventuelt måtte ha foreligget om rettskraftvirkningen av rettsfastsettende vedtak for fremtiden vil bli avklart, da det tydelig framgår at den foreslåtte beslutningsformen *semjedom* skal ha rettskraftvirkning som andre dommer. Når det gjelder rettskraftvirkningen av rettsfastsettende vedtak, som inntil lovforslaget eventuelt blir vedtatt, er formen jordskifterettene må nytte for å avgjøre ikke-omtvistede rettslige spørsmål, kan vi merke oss at *semjedom* er en direkte videreføring av ordning med slike vedtak. Dette bidrar til å sette til side den tvil som eventuelt måtte eksistere om rettsfastsettende vedtaks materielle rettskraftvirkning.